

Byråkrati – effektivitet

Göran Lofthag

Socialförsäkringens område är olämpligt för ramlagstiftning av den typ som arbetsskadeförsäkringen utgör. Mer stringent lagstiftning med välmotiverade förarbeten är önskemål som framföres i denna artikel. Socialförsäkringens effektivisering kan möjliggöras med någon form av "morötter" för de handläggande tjänstemännen.

Dessa åsikter framföres av jur kand Göran Lofthag, avdelningschef vid Malmöhus Allmänna Försäkringskassa i Lund.

Rubrikens båda ord ses av de flesta som motsatser och av få om ens av någon som synonyma. Byråkrati = grekiskans kratein = härska. Uttrycket användes som en negativ beskrivning av en tungrodd formalistisk förvaltning. Inom förvaltningen ses dock gärna byråkratin som något positivt som garanterar rättssäkerhet, lika behandling inför lagen, rättvis bedömning etc.

I ett samhälle som vårt krävs givetvis att vi har en fungerande förvaltning. För att den skall fungera effektivt krävs dock att den inte är tungrodd.

Socialförsäkringarna handläggs av riks-försäkringsverket (RFV) och de 26 allmänna försäkringskassorna (FK) med sina ca 450 lokalkontor. Det regelverk som skall tillämpas fastställs av riksdag och regering. Riks-försäkringsverket har delegation att utfärda anvisningar till försäkringskassorna. Inom försäkringskassorna skriver centralkontoren ytterligare anvisningar till sina respektive lokalkontor. De enskilda handläggarna hos kassorna har flera hyllmeter med handböcker i form av anvisningar och exempelsamlingar att ta hänsyn till i sitt arbete. Trots stora insatser har dessa "samlingar" inte kun-

nat hållas aktuella och de flesta har numera övergått från bindande anvisningar till rekommendationer. Detta medför i sin tur att det numera kan finnas olika sätt att lösa ett problem tex en ersättningsfråga. I det läge vi idag befinner oss kan man förmärka en osäkerhet, en ambivalens hos vissa handläggare när det inte längre går att hitta ett entydigt svar i anvisningarna.

Denna osäkerhet grundar sig – enligt mitt förmenande – på att vi i utbildning av personal allt för lite diskuterat lagtext och förarbeten. Vi har inte gett personalen någon grund för att arbeta självständigt efter intentionerna för respektive lag. Saknar man denna grund och det aktuella problemet ej heller kan återfinnas i "exempelsamlingen" är det förklarligt att handläggaren blir osäker.

Inom socialförsäkringen har en betydande sänkning av beslutsnivåerna skett sedan 1979 då den nu gällande besvärordningen infördes. I samband med att försäkringsrätterna infördes tillskapades även ett omprövningsinstitut. Det sistnämnda innebär att ett på kassan helt eller delvis felaktigt beslut kan ändras av i kassans hierarki överordnad tjänsteman. Innan detta institut infördes kunde ingen på en försäkringskassa rätta till ett helt felaktigt beslut. För rättelse fick kassans centralkontor översända ärendet till RFV:s dåvarande besväravdelning med begäran om ändring. En både tidskrävande och omständig procedur. Ett sådant fel kan idag rättas på kassan inom några få dagar. Även inom kassorna har beslutsnivåerna sänkts under de senaste åren

.....
Om det aktuella problemet inte återfinnes i "exempelsamlingen" blir handläggaren osäker.
.....

.....
Ambitionen att handlägga ärenden på ett för de försäkrade rättssäkert sätt slår lätt över i en jakt på millimeterrättvisa, som leder till utredningar in absurdum.
.....

utan att rättssäkerheten därför minskat. Som ett exempel kan anföras att för bara några få år sedan skulle ett beslut om sjukpenning under rehabiliteringsåtgärd fattas av centralkontoren. Dessa beslut har lagts ut på lokalkontoren och efter att där ha passerat beslutsnivåerna lokalkontorsföreståndare, sektionschef, ligger de idag på handläggande assistent, d v s den person som har kontakter med såväl den försäkrade som arbetsgivare och ev andra myndigheter som är involverade i ärendet. Denna sänkning av beslutsnivån liksom tidigare beskrivna omprövningsinstitut har givetvis medfört en effektivitetsvinst i form av en betydligt snabbare beslutsprocess samt en större arbetstillfredsställelse för handläggarna.

Tjänstemännen är inställda på att handlägga alla ärenden på ett för de försäkrade rättssäkert sätt. En ambition som givetvis alla bör vara besjälade av. Ambitionen slår dock lätt över i en jakt på millimeterrättvisa, som i sig leder till utredningar in absurdum. Vi vet också att de offentligt anställda tjänstemännen är hårt bevakade av pressen, vilket gör oss kanske lite för försiktiga. Pressbevakningen är emellertid både erforderlig och nyttig även om man kunde önska en mera nyanserad skildring av fakta. Har ett felaktigt beslut fattats skall det givetvis rättas till. Jag förutsätter att inga prestigebeslut fattas och då föreligger heller inga svårigheter att förklara varför ett fel blivit begånget. Bland de många miljoner beslut som årligen fattas inom försäkringskassorna måste givetvis några trots allt bli felaktiga. I många ärenden gäller det skälighetsbedömningar varvid olika tjänstemän eller förtroendevalda kan komma fram till olika beslut utan att man definitivt kan påstå att ett av dessa beslut är felaktigt.

Vid studier av Försäkringsöverdomstolens domar (vår högsta besvärinstans) kan konstateras att olika avdelningar inom domstolen i incasu ärenden kan komma fram till olika domslut.

Under den senaste tioårsperioden har det tillskapats sk ramlagar i allt större utsträckning. Istället för äldre tiders stringenta lagar har vi nu fått alltför mycket luddigt skrivna såväl lagar som förarbeten. Istället för att klart ange en lags syfte och innehåll övergår man till att låta praxisutvecklingen ge lagen innehåll och stadga. Ett – enligt mitt förmenande – klart och avskräckande exempel på detta utgör lagen om arbetsskadeförsäkring som trädde ikraft den 1 juli 1977. I propositionen uttalade departementschefen, att vad som skulle förstås med "skadlig inverkan i arbetet" snart skulle fastläggas i praxis, d v s i försäkringsöverdomstolens domar. I verkligheten tog det 4–5 år innan de första praxisbildande domarna kom och idag – över åtta år efter lagens ikraftträdande – råder fortfarande stor osäkerhet om praxis framförallt när det gäller försämringstillstånd av degenerativa sjukdomar. Sedan 1980 har överdomstolen i vad man kan säga tre steg tolkat lagen alltmer extensivt i dessa ärendeslag. På grund av en "luddig" ramlagstiftning kan man konstatera att de försäkrade som fick sina ärenden avgjorda i högsta instans i början på 1980-talet fick ett betydligt sämre "utbyte" än de som får sina ärenden avgjorda idag.

Ramlagstiftning medför att myndigheterna försöker ge lagen en tolkning och innehåll i väntan på praxisbildande domar. Den lagstiftande församlingen – riksdagen – överlåter till regeringen och myndigheter att tolka lagen istället för att själva från början lägga fast innehåll och förutsättningar.

Hur skall vid då med ovan beskrivna förutsättningar nå sådan effektivitet inom byråkratin att dessa båda ord kan bli i det närmaste synonyma?

Mitt första krav är en mera stringent och mindre ordrik lagstiftning med välmotiverade förarbeten om lagens syfte. Förarbeten – utredningar och propositioner – skall tryckas upp i ett sådant antal att vi i texten inom kassorna får möjlighet att köpa in erforderliga exemplar. (Idag är upplagan tyvärr ofta – av

.....
I stället för att klart ange en lags syfte och innehåll övergår man till att låta praxisutvecklingen ge lagen innehåll och stadga.
.....

En morot kan skapas genom att respektive förvaltning får behålla 50 procent av det belopp som budgeten underskrides, att fritt disponeras för olika angelägna åtgärder.

ekonomiska skäl – så begränsad att inte ens för utbildningen erforderligt antal exemplar går att köpa.)

För att stimulera tjänstemännen till effektivisering erfordras även någon form av "morötter". Vi har idag inom förvaltningen små om ens några medel för sådana ändamål. Vi har inom kassorna fått sk lönefält, vilket innebär att vissa handläggare kan erhålla en högre lön än sina kamrater. Så vitt jag känner till har dessa lönefält i mycket ringa utsträckning använts för att premiera särskilt duktiga och initiativrika tjänstemän. Som regel höjs samtliga tjänstemän inom lönefältet i samma takt. Lönefälten har därmed mera blivit en reglerad befordringsgång än ett premieringsmedel. Det kan givetvis vara svårt – dock inte omöjligt – att fastställa vilka kriterier som skall vara grundläggande för en uppflyttning i lönefältet. Är man som tjänsteman medveten om att tex initiativförmåga, stor arbetskapacitet, serviceinriktning, villighet att åta sig speciella arbetsuppgifter mm kan ge en bättre utdelning på lönebeskedet är jag säker på att effektiviteten skulle öka rätt betydligt. Idag finns inom förvaltningen – om än outtalat – en inställning hos många "varför göra mer än mina kamrater". Med resultat att prestationen totalt sett förr sjunker än ökar.

Om vi därtill lägger att vi som regel inom förvaltningen är dåliga på att ge beröm till duktiga medarbetare och att vi dessutom är tilldelade mycket lite medel för trivselfrämjande åtgärder i allmänhet blir våra morötter trådmala och utan sötma.

I dessa ramlagars tidevarv blir vi även tilldelade medel för administrationen enligt rambudgetprincipen. Förvaltningen skall hålla sina förvaltningskostnader inom tilldelad ram. Detta leder till att man måste förbruka medlen så att man inte inför nästa budgetår riskerar minskade anslag. Här skulle lätt kunna skapas en morot genom att respektive förvaltning fick behålla förslagsvis 50 procent av det belopp som budgeten underskrides. Dessa medel skulle därefter få fritt disponeras för tex rationaliseringar, personalutveckling och trivselfrämjande åtgärder.

Genom en förändrad personalutbildning som ger förutsättningar för delegering och ett mera självständigt tänkande och beslutsfattande inom respektive lags rāmärken skulle vi kunna komma bort från vad som kallas "handbokssyndromet". Alla myndigheter synes numera – i varje fall i ord – vara på väg från en myndighetskultur till servicekultur. För att vi skall lyckas med detta fordras att vi alla inom förvaltningen bekämpar det formalistiska och tungrodda inom "apparaten". Vi kan sänka beslutsnivån och rationalisera utan att för den skull bli beskyllda för regellöshet och godtycke. Rättssäkerheten bör inte sättas i fara med dessa åtgärder.

Med personalutbildning, beslutsfunktioner på lägsta möjliga nivå och med några morötter kan den nuvarande negativa bilden av byråkrati bli något positivt. En effektiv offentlig förvaltning.